

Eine Meinungsverschiedenheit ist noch keine Beziehungskrise

Gastautor

2014-07-22T08:54:52

von NESA ZIMMERMANN



Steckt

die Schweiz in einer Beziehungskrise mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)? Tatsache ist: Die EMRK ist in den letzten paar Jahren wieder vermehrt ins Zentrum der politischen Debatte gerückt und ihre Geltung wird zunehmend in Frage gestellt. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die EMRK als Hindernis für die Umsetzung von gewissen auf dem Weg der Volksinitiative eingeführten Verfassungsbestimmungen gesehen wird. Infolgedessen sind in den eidgenössischen Räten im letzten Jahr verschiedenste Vorstösse eingereicht worden, die entweder spezifisch die EMRK betreffen (wie z.B. eine [Interpellation vom 22.03.2013](#) und ein [Postulat vom 12.12.2013](#)), oder die das Verhältnis zwischen Landesrecht und Völkerrecht im Allgemeinen thematisieren (so u.A. ein [Postulat vom 25.09.2013](#), sowie zwei [parlamentarische Initiativen](#) vom 27.09.2013).

Während gewisse Vorstösse die Rolle oder Stellung des Völkerrechts oder spezifischer der EMRK betreffen, zielen andere darauf ab, in der Verfassung einen Vorrang der Bundesgesetze, der Bundesverfassung oder des gesamten Landesrechts vor dem Völkerrecht zu verankern. Den Begründungen kann man entnehmen, dass auch Vorstösse, die nicht spezifisch die EMRK erwähnen, oft gegen die EMRK gerichtet sind, und mindestens teilweise die Absicht verfolgen, über kurz oder lang auf die Kündigung der EMRK hinzuwirken.

Eine Studie bringt Antworten

Während die Kündigung der EMRK grösstenteils eine politische Angelegenheit ist, wirft der Vorschlag, Landesrecht über Völkerrecht zu stellen, interessante juristische Fragen auf. Diese werden ausführlich behandelt in einer kürzlich erschienenen [Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte \(SKMR\)](#),. Darin wird

untersucht, welche Entwicklungen im Verhältnis Schweiz und Europarat zu erwarten wären, wenn die Schweiz den Vorrang des Landesrechts vor dem Völkerrecht und insbesondere vor der EMRK beschliessen würde und somit die EMRK nicht mehr gegen bestehendes Landesrecht durchgesetzt werden könnte. Denn obwohl die parlamentarischen Vorstösse verschiedene Auswirkungen hätten, können sie unter diesem Nenner zusammengefasst werden: Was geschieht, wenn die Schweiz ihr Rechtssystem so abändert, dass es ihr in gewissen Fällen unmöglich sein wird, die von der EMRK garantierten Menschenrechte zu schützen?

In einem sorgfältigen *Tour d'horizon* zeigt die Studie, dass die innerstaatliche Rechtsstellung der EMRK je nach Mitgliedstaat variiert. So ist sie in mehreren Staaten sowohl der Verfassung wie auch dem Gesetz übergeordnet; in den weitaus meisten Staaten allerdings kommt ihr eine Stellung zwischen Verfassung und Gesetz zu. Ein Gesetzesvorrang vor der EMRK wäre im internationalen Vergleich also ein Ausnahmefall; dies wäre ausserdem sehr problematisch, weil die Schweiz keine Verfassungsgerichtsbarkeit kennt. Hingegen scheint es auf den ersten Blick, dass die Verankerung eines Verfassungsvorrangs vor dem Völkerrecht im internationalen Vergleich nicht aussergewöhnlich wäre. Dem ist allerdings nicht so: Die Schweiz ist, wir haben es schon oft gehört, in vieler Hinsicht ein Sonderfall, und so wären auch die Folgen einer solchen Klausel bei uns nicht dieselben wie anderswo. Dies hängt insbesondere damit zusammen, dass die Schweizer Bundesverfassung weit häufiger revidiert wird als andere Verfassungen. Zum einen finden insbesondere auf dem Weg der Volksinitiative Bestimmungen, die materiell der Gesetzesebene zuzuordnen wären, Eingang in die Verfassung. Zum anderen müssen Volksinitiativen gemäss der aktuellen, restriktiven Auslegung des betreffenden Verfassungsartikels nur das *ius cogens*, nicht aber andere Teile des Völkerrechts respektieren; auf diesem Weg kann also ohne weiteres EMRK-widriges Verfassungsrecht geschaffen werden.

Im Gegensatz zu den anderen Staaten des Europarates, wo die Verfassung nur in sehr seltenen Fällen nicht der EMRK entspricht, haben sich solche Fälle in der Schweiz in den letzten Jahren gehäuft. Es ist wahrscheinlich, dass dieser Trend sich fortsetzt oder sogar noch verstärken wird, insbesondere, wenn man bedenkt, dass die *Raison d'être* viele dieser parlamentarischen Vorstösse eben genau diese ist: Es geht darum, eine Situation herbeizuführen, in der EMRK-widriges Verfassungsrecht nicht nur – insbesondere auf dem Weg der Volksinitiative – geschaffen, sondern auch ungehindert angewendet werden kann.

Soweit diese Vorstösse nicht tatsächlich auf eine Kündigung der EMRK abzielen, verbirgt sich hier allerdings ein Denkfehler: Um die EMRK ungehindert verletzen zu können, reicht es nicht, ihre Stellung in der innerstaatlichen Rechtshierarchie abzustufen. Die EMRK ist eine vertragliche Verpflichtung, an welche die Schweiz gebunden bleibt und respektieren muss, solange sie Vertragspartei ist.

Zu erwartende Folgen bei einer Herabstufung der EMRK

Die Studie des SKMR befasst sich ausführlich mit den Folgen, die im Falle einer Herabstufung zu erwarten wären. Wichtig ist unter anderem, dass es sich um eine

erklärte Weigerung von Schweizer Seite handeln würde, die EMRK zu respektieren und Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) innerstaatlich umzusetzen. Dieser Fall unterscheidet sich klar von der faktischen Nichtumsetzung von Urteilen. Es ist also falsch zu denken, dass es sich „bloss um Einzelfälle“ handeln würde: Denn auch wenn in einer Mehrheit der Fälle das Landesrecht wohl weiterhin den Menschenrechten gemäss der EMRK entspräche, wäre das Problem ein grundsätzliches, welches das Rechtssystem als solches betreffen würde. In diesem Zusammenhang untersucht die Studie die verschiedenen Mechanismen innerhalb des Europarates, die der Umsetzungsüberwachung der EGMR-Urteile dienen. Aus der Analyse geht hervor, dass zwar die Suspension des Stimmrechts und *a fortiori* der Ausschluss aus dem Europarat wenig wahrscheinlich sind, aber dass die Schweiz vonseiten der verschiedenen Institutionen stark unter Druck gesetzt würde. Diese Einschätzung erfolgt auch mit Blick darauf, dass die Umsetzungskontrolle in den letzten Jahren intensiviert wurde, was – ironischerweise – nicht zuletzt auf Druck der Schweiz geschah.

Die Studie kommt zum nicht überraschenden, aber überzeugend begründeten Schluss, dass ein Mittelweg kaum möglich wäre. Entweder bleibt die Schweiz Vertragspartei der EMRK und Mitgliedstaat des Europarats, und dann muss sie in ihrem Rechtssystem klar zu den Menschenrechten stehen, und zwar zu allen Menschenrechten, die in der EMRK und den von der Schweiz unterzeichneten Zusatzprotokollen verankert sind; oder aber die Schweiz entscheidet sich dafür, die Volkssouveränität über die Freiheitsrechte der Einzelnen zu setzen, und räumt dem Landesrecht in Wort (Gesetz) und Tat (Praxis und Rechtsprechung) einen absoluten Vorrang ein. In letzterem Fall müsste die Schweiz konsequenterweise die EMRK kündigen und höchstwahrscheinlich auch aus dem Europarat austreten.

Die sogenannte Grundsatzfrage ist eher eine Einzelfall-Kritik

Dies führt uns zur politischen Fragestellung zurück: Brauchen wir die EMRK? Ein Blick über die Grenzen zeigt, dass die Schweiz zwar vielleicht ein Sonderfall ist, aber kein Einzelfall, was die Infragestellung der EMRK angeht. Ähnliche Diskussionen wurden auch in Russland, den Niederlanden und Grossbritannien geführt, dort aber mehrheitlich wieder fallen gelassen. Das Beispiel Grossbritannien ist in dieser Hinsicht erwähnenswert: Es zeigt, dass die Debatte um die EMRK nicht unbedingt die Grundsatzdiskussion ist, als die sie uns präsentiert wird, sondern oft durch die Unzufriedenheit mit ein paar Einzelfällen ausgelöst wird und mit deren Verlauf steht und fällt. Dies ist heikel, weil der Wert der EMRK unter anderem darin liegt, dass sie Mindeststandards garantiert, die nicht kurzfristigem (partei-)politischen Kalkül unterliegen, sondern die gewissermassen „immer, überall und für alle“ gelten. Menschenrechte werden zunehmend als Einschränkung der direkten Demokratie gesehen: Aber eigentlich ist das Gegenteil der Fall. Rechtsstaat und Demokratie sind eng miteinander verbundene, einander ergänzende Konzepte, die beide wesentliche Bestandteile des Schweizer Bundesstaates sind und die beide letztlich jedem Einzelnen von uns zugutekommen. Unter anderem deshalb sowie auch wegen der politischen Folgen und dem zu erwartenden Imageverlust [hat der Bundesrat die EMRK wiederholt für *de facto* unkündbar](#) erklärt.

Gerechtfertigte und ungerechtfertigte Kritik unterscheiden

Dies heisst nicht, dass die Rechtsprechung des EGMR nicht kritisiert werden darf – und manchmal auch kritisiert werden muss. Ungerechtfertigt ist hingegen die Vorstellung, dass der EGMR andauernd neue Rechte insbesondere sozialen Charakters „kreiere“: Jeder Staat ist nur an jene Rechte gebunden, zu dessen Einhaltung er sich durch die Ratifizierung der EMRK oder einer ihrer Zusatzprotokolle verpflichtet hat. Dass der genaue Inhalt der Rechte – zum Beispiel jenes auf Privatsphäre und Familienleben – sich mit der Zeit weiterentwickelt, ist unvermeidlich und notwendig, damit die festgeschriebenen Rechte auch effektiv bleiben: Schliesslich verändert sich ja auch die Welt, in der wir leben. So waren E-Mails vor wenigen Jahren mindestens so unvorstellbar wie heute für uns Frauen die Vorstellung, nicht abstimmen zu können. Ebenso falsch ist die Idee, die EMRK sei in erster Linie ein soziales Instrument: Als Kind des kalten Krieges garantiert die EMRK im Gegenteil allem voran die traditionellen Freiheitsrechte, wie wir sie in der Schweiz gut kennen und – meistens – wertschätzen. Ausserdem sind die in der EMRK garantierten Rechte weder übertrieben noch absolut: Im Zentrum der EMRK steht im Gegenteil die Idee der Verhältnismässigkeit. Eine Meinungsverschiedenheit in einem Einzelfall ist noch lange keine Beziehungskrise.

